

Piotr Feczko

Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym jako odmiana sankcji norm prawa publicznego a standardy prawne Rady Europy

Tematem niniejszego artykułu jest problematyka administracyjno-prawna i teoretyczno-prawna wybranych instytucji nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, jako odmiany sankcji norm prawa publicznego (rozstrzygnięć nadzorczych – stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia i ich kontroli w postępowaniu przed sądem administracyjnym), w kontekście niektórych standardów prawnych Rady Europy (tj. rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy: R (91) 1 o sankcjach administracyjnych i Rec (2004) 20 o kontroli sądowej aktów administracyjnych).

1. Na wstępie należy podjąć tematykę zagadnień normy prawnej i sankcji prawnej jako pojęć ogólnych w nauce prawa (w szczególności teorii prawa), których to tutaj przedstawienie jest koniecznym wstępem do dalszych rozważań.

Bezsporne jest w prawoznawstwie to, że pojęcie sankcji jest pojęciem wtórnym po pojęciu normy – której najkrótszą definicją w literaturze jest twierdzenie, iż norma to dyrektywa postępowania¹.

Interesującym przykładem bardziej rozbudowanej definicji normy prawnej jest ujęcie J. Śmiałowskiego, wedle którego norma prawna to „konstrukcja pozatekstowa (nienależąca do tekstu prawnego), wyrażona w postaci pewnego zdania, zbudowana w procesie rozumienia przepisów prawnych, w oparciu o określony zespół dyrektyw budowy normy prawnej, których to charakter zależny jest od ogólnych poglądów autorów na prawo oraz czynników światopoglądowych (polityczno-społecznych)”².

Stosunek sankcji do normy jest różny w poszczególnych koncepcjach nauki prawa. Przede wszystkim wynika to z dwóch dominujących poglądów na tę relację. Sankcja jest najczęściej albo trzecim elementem trójczłonowej konstrukcji normy (hipoteza – dyspozycja – sankcja), albo też odgrywa podstawową rolę w stosunku normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej³.

Istnieje wiele definicji sankcji prawnej. Przytaczam wstępnie te najczęściej przyjmowane:

- a) „część normy, która określa sposób reakcji konkretnego organu państwa w przypadku zachowania sprzecznego z dyspozycją”⁴,
- b) „ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeśli adresat nie zastosuje się do nakazu czy zakazu przepisu prawa, a więc gdy nie wypełnia swego obowiązku”⁵,

¹ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1997, s. 63.

² J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze” 1962, z. 9, s. 263.

³ Por. R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 55-56; M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 78; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996, s. 56-57; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 142-143, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 82 i 91-92, L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 46-48.

⁴ T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 53.

⁵ J. Nowicki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 29.

c) „część normy prawnej, która zapowiada zastosowanie ujemnych następstw względem tych, którzy nie stosują się do wymagań prawa”⁶,
d) „określenie tych następstw skutków naruszenia prawa przez adresata, które powstają przez przymusowe działanie organów państwa, a które według oceny ustawodawcy winny wywołać u niego [tj. wspomnianego adresata – wyjaśnienie moje, PF] powstanie sytuacji niekorzystnej w stosunku w relacji do sytuacji zastanej oraz traktowane przez niego jako kara za naruszenie prawa”⁷.

Przytłaczająca większość poglądów przedstawicieli teorii prawa, a zazwyczaj także i nauk prawa karnego oraz prawa cywilnego, podkreśla zgodnie element przymusu mający stanowić fundamentalny element sankcji prawnej⁸. Jednakże na użytek aktualnego prawa administracyjnego, w tym także prawa samorządu terytorialnego, owe powszechnie przyjęte wśród prawników ujęcia sankcji mogą okazać się niewystarczające, a niekiedy nawet mylne.

2. W obrębie prawa administracyjnego⁹, stanowiącego dział prawa publicznego¹⁰ „stwierdzamy swoistość różnorodnych sankcji prawnych odmiennych od sankcji typowych dla innych działów prawa”. Przykładowo, występuje tu niekiedy oderwanie sankcji od pojedynczych czynności, zaś sama sankcja jest konsekwencją zachowania określo-

⁶ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 76.

⁷ J. Śmiałowski, *op. cit.*, s. 279.

⁸ Na temat wykonawcy sankcji – „racjonalnym państwie jako związku panowania charakterze instytucji, wyposażonej w monopol prawomocnego posługiwania się przemocą”, por. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 1023-1026.

⁹ W literaturze zawierającej teorię prawa administracyjnego odnoszącej się do zakresu pojęcia „prawo administracyjne”, na uwagę zasługuje m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 34-36; J. Filipek, *Prawo administracyjne*, t. I, Kraków 2003, s. 15 i nast.; J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 2003, s. 255 i nast.

¹⁰ Na temat klasycznego podziału prawa jako „pewnego rodzaju zbioru” na dwa „podzbiory” na *ius publicum* (*quod ad statum rei Romanae spectat*) et *ius privatum* (*quod ad singulorum utilitatem*) por.: W. Lilewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1995, s. 9-10, M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne*, Kraków 1999, s. 22-23, a także – szczególnie w sprawie unormowań publicznoprawnych w ogólności – M. Weber, *op. cit.*, s. 488-489.

niego podmiotu w dłuższym czasie i w większej ilości przypadków (np. w aktualnym prawie samorządu terytorialnego egzemplifikacjami byłyby postanowienie sygnalizacyjne przewodniczącego samorządowego kolegium odwoławczego¹¹ i odwołanie wójta bądź rozwiązanie rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, zarządu powiatu i województwa¹²). Za sankcję prawną w prawie administracyjnym można uznać „całokształt gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa”¹³. Tak określona sankcja obejmuje tylko zindywidualizowane gwarancje, a nie ogół obowiązujących norm. Nie jest identyczna z przymusem państwowym, będącym „czynnikiem gwarantującym realność sankcji”.

Nie powinno się w prawie administracyjnym „łączyć w sposób sztywny konstrukcji normy z konstrukcją sankcji prawnej”, ale „pozostawić ustalenie wzajemnego stosunku prawnego pomiędzy obu tymi konstrukcjami swoistym właściwościom różnych sytuacji prawnych”¹⁴. Prawo administracyjne jest rozbudowanym działem prawa i reguluje w zróżnicowany sposób liczne zagadnienia. Dlatego w obrębie prawa administracyjnego występuje różnorodność sankcji¹⁵.

Podobnie jak sankcje innych działów prawa, sankcja prawa administracyjnego winna być sankcją efektywną. Przesłankami tej efektywności są m.in.:

- a) spowodowanie dolegliwości dla podmiotu naruszającego prawo – wywołanie dla niego szeroko rozumianych niekorzystnych skutków,
- b) współmierność sankcji w stosunku do danego naruszenia prawa,
- c) nieuchronność wymierzenia sankcji (czynnik najistotniej wpływający na postawy adresatów norm sankcjonowanych)¹⁶.

¹¹ Por. A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 278-280.

¹² Por. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 359-361.

¹³ O sankcji jako pewnego rodzaju gwarancji wypowiedział się też Herbert L. A. Hart (H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 267).

¹⁴ J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 873-878.

¹⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 43.

¹⁶ Z. Kmiecik, *Zasady ogólne prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122-123.

3. Kolejnym etapem tego opracowania jest przedstawienie zakresu pojęć podstawowych dla nauki prawa administracyjnego i nauki administracji: kontroli i nadzoru. Literatura obfituje w liczne definicje¹⁷ tych pojęć, z których podam dwa wybrane ujęcia.

Wedle A. Sylwestrzaka, „kontrola to badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego, co prowadzi tylko do uformowania obrazu działania jednostki kontrolowanej. Może formułować wnioski dotyczące poprawy tej działalności, lecz organ kontrolujący nie posiada żadnych uprawnień w zakresie ingerencji i władczej”. Natomiast nadzór zawiera w sobie także kontrolę, ale ma szerszy zakres niż kontrola. Organ nadzoru ma możliwość bezpośredniej ingerencji w działalność jednostki nadzorowanej, czyli jest pośrednio współodpowiedzialny za administrację wykonywaną przez organ nadzorowany¹⁸.

W ujęciu J. Szreniawskiego nadzór to termin szerszy i w jego obrębie mieści się kontrola. Natomiast zarówno kontrola, jak i nadzór nie wykraczają poza zakres zarządzania (kierowania). Nadzór wykazuje następujące cechy:

- a) ma efektywną możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki kontrolowanej,
- b) jest czynnością zastępczą z zakresem prawnie reglamentowanych środków,
- c) jego środki mają charakter władczy,
- d) może stosować tylko te środki prawne, które zostały wyraźnie określone w kompetencjach organu nadzoru,
- e) podstawą zasadności stosowania jego środków są wyniki kontroli,
- f) wspólnie z kontrolą mają istotne znaczenie dla umacniania praworządności w administracji publicznej¹⁹.

¹⁷ Por. także: M. Chmaj, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 84-85; Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 166-173; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 164-165, J. Filipek, *Prawo administracyjne*, t. 2, Kraków 2001, s. 215 i nast.

¹⁸ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 10-11.

¹⁹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne*, Lublin 1994, s. 163.

4. W tym miejscu syntetycznie przedstawię aktualnie obowiązujące rozwiązania sankcji nadzoru²⁰ i kontroli nad samorządem terytorialnym. Za instytucje²¹ sankcji nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym można uznać m.in.:

- a) rozstrzygnięcia nadzorcze – stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia,
- b) uzgadnianie i zatwierdzanie rozstrzygnięć organów samorządowych przez organy szczególne,
- c) zarządzenia zastępcze,
- d) wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia w sprawach poruczonych porozumieniem,
- e) stwierdzanie nieważności poleceń oraz żądań wójtów i starostów,
- f) polecenia wojewody adresowane do samorządu terytorialnego,
- g) rozwiązanie rady sejmiku i zgromadzenia związku,
- h) odwołanie wójta i rozwiązanie zarządu,
- i) wyznaczenie osoby do pełnienia funkcji organów samorządowych po rozwiązaniu rady lub odwołaniu wójta (zarządu),
- j) zawieszenie organów samorządowych,

²⁰ Tytułem wstępu dotyczącego nadzoru nad samorządem terytorialnym, przedstawię nadal zachowujące w znacznej części aktualność słowa M. Jaroszyńskiego: „...ogranicza samorząd nadzór państwowy polegający na pewnej ingerencji organów rządowych w sprawy samorządu, a istniejący gwoli zharmonizowania samorządu z całością organizacji państwa pod względem funkcjonalnym [...] postulat dotyczący nadzoru, że jest on konieczny, nie ulega wątpliwości, ale idea samorządu wychodząca przecież również z założeń państwowych, wymaga, aby nadzór był ograniczony naprawdę do konieczności państwowych. I tu w wyższym jeszcze stopniu, niż gdzie indziej podnieść należy, że aczkolwiek ważne są normy prawne, to jeszcze ważniejszy jest duch ich wykonywania. Nadzór jest bowiem bardzo delikatnym instrumentem, którym tylko bardzo ostrożnie można operować. Użyty nieostrożnie może odebrać samorządowi cały jego państwowy i społeczny sens, mianowicie samorządność” (M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe*, Warszawa 1990, s. 15-17, reprint z „Samorządu” z 1936 r.). Podobnie wypowiada się także współczesna literatura – „nadzór nad samorządem terytorialnym jest tą instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie swobody działania tego samorządu” (J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 236).

²¹ Na temat pojęcia „instytucja” (*institutio*) por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988, s. 232; S. Smolak, *Prawo, fakt, instytucja*, Poznań 1998, s. 22 i nast.; J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 503.

- k) powołanie zarządu komisarycznego po zawieszeniu organów samorządowych i ponownym rozwiązaniu rady,
- l) postanowienie sygnalizacyjne prezesa samorządowego kolegium odwoławczego,
- ł) stwierdzanie nieważności uchwał bądź aktów organów jednostek samorządu terytorialnego przez sąd administracyjny²².

Wliczając powyższe sankcje do powszechnie przyjętej w nauce prawa klasyfikacji sankcji (nieważności, egzekucyjnej, represyjnej)²³, należy wysnuć wniosek, że wśród nich dominują sankcje mogące zostać uznane za zawierające się w obrębie sankcji nieważności²⁴ (np. rozstrzygnięcia nadzorcze – stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia i stwierdzanie nieważności uchwał, bądź aktów organów jednostek samorządu terytorialnego przez sąd administracyjny). Interesujące byłoby tu tak szerokie rozumienie sankcji represyjnej (wywodzącej się z prawa karnego – nawet niekiedy nazywanej penalną), że możliwe okazałoby się zaklasyfikowanie do jej zakresu takich sankcji jak zawieszenie organów samorządowych czy rozwiązanie rady sejmiku i zgromadzenia związku. Wyliczone tu sankcje pełnią funkcje strzeżenia prawa, ochronną i wspierającą²⁵.

5. Przedstawię teraz wybrane główne standardy prawne Rady Europy dotyczące sankcji administracyjnych i kontroli sądowej aktów administracyjnych – rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy: R (91) 1 o sankcjach administracyjnych i Rec (2004) 20 o kontroli sądowej aktów administracyjnych²⁶.

²² *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce...*, s. 331 i nast.

²³ Por. T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 53-56; J. Nowicki, Z. Tobor, *op. cit.*, s. 29-33; A. Redelbach, *op. cit.*, s. 145-147.

²⁴ Na temat sankcji nieważności por. H. L. A. Hart, *op. cit.*, s. 54-57.

²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 225-226.

²⁶ Akty te są aktami prawa europejskiego w szerokim jego rozumieniu (tj. nie są aktami prawa UE), zawierają one zbiór zaleceń dla państw członkowskich Rady Europy, zaś ich niewykonywanie nie jest zabezpieczone żadną sankcją prawną.

Zalecenia i rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy, wchodzące w skład tzw. *soft-law*, wraz z europejskim *case-law*, aktami prawa międzynarodowego publicznego wspólnot, tworzą wykształcający się system standardów właściwych dla demokratycznych państw prawa, w tym także w zakresie prawa administracyjnego²⁷.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich R (91) 1 o sankcjach administracyjnych²⁸ została przyjęta 13 lutego 1991 r.²⁹ Kontynuuje ona drogę wytyczoną przez rezolucję 77 (31)³⁰ i rekomendację R (80) 2³¹. Sankcja administracyjna jest rozumiana w tej rekomendacji dość wąsko – jako kara nałożona aktem administracyjnym za zachowania niezgodne z właściwymi normami prawnymi, mająca postać środka karnego, który może mieć charakter pieniężny. Rekomendacja wyłącza z zakresu tej definicji sankcje dyscyplinarne i te, które muszą obowiązkowo podjąć władze administracyjne w rezultacie postępowań karnych³².

Powyższa rekomendacja tworzy zbiór ośmiu standardów, które można ująć skrótowo:

- a) prawo (zasadniczo ustawa) określa warunki, w jakich można zastosować sankcję,
- b) podstawa prawna sankcji nie może działać wstecz,
- c) nie można nakładać sankcji więcej niż jeden raz za to samo naruszenie chronionego daną normą sankcjonowaną interesu społecznego,

²⁷ Z. Kmiecik, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa NSA*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1998, z. 1, s. 51.

²⁸ *On administrative sanctions*.

²⁹ Zgodnie z art. 15 b Statutu Rady Europy.

³⁰ Przyjętą 28.09.1977 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i zatytułowaną *On the protection of individual in relation to acts of administrative authorities*.

³¹ Przyjętą 11.03.1980 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i zatytułowaną *Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities*.

³² Moją intencją jest naświetlenie standardów dotyczących sankcji administracyjnych rozumianych szeroko (jak przykładowo wyżej – wg J. Filipka) na wskazanych przykładach dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym z wykorzystaniem tworzącego się europejskiego prawa administracyjnego. Jego zbiorem standardów *soft-law* jest przedmiotowa rekomendacja R (91) 1, której zasady są godne uwagi także przy stosowaniu sankcji *sensu largo*.

- d) działania administracji nakładające sankcję należy przeprowadzić w rozsądnym terminie,
- e) postępowania dotyczące sankcji winny się toczyć z poszanowaniem praw proceduralnych osoby, wobec której ma nastąpić nałożenie sankcji,
- f) osoba, która staje wobec możliwości wymierzenia sankcji, posiada rozliczne uprawnienia (winna zostać poinformowana o tym, co się jej zarzuca; mieć czas na przygotowanie się; mieć możliwość bycia wysłuchaną przed wydaniem rozstrzygnięcia, zaś sam akt nakładający sankcję winien zawierać uzasadnienie),
- g) ciężar dowodu obciąża organ administracji,
- h) akt nakładający sankcję podlega kontroli legalności przez niezawisły i bezstronny sąd³³.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich Rec (2004) 20 o kontroli sądowej aktów administracyjnych³⁴ realizuje cel Rady Europy, którym jest osiągnięcie wśród członków tej organizacji większej jedności – także w zakresie porządków prawnych.

Rekomendacja ta jest logiczną kontynuacją drogi wytyczonej przez rezolucję (77) 31³⁵ oraz rekomendacje R (94) 12³⁶ i Rec (2003) 16³⁷.

Powyższa rekomendacja jest zbiorem m.in. następujących standardów:

- a) wszystkie akty administracyjne winny podlegać kontroli sądowej,
- b) dostęp do tej kontroli powinien przysługiwać wszystkim osobom fizycznym i prawnym, których to praw lub interesów dotyczy,
- c) sąd (względnie trybunał) właściwy dla przedmiotowej kontroli winien być niezawisły i bezstronny,

³³ Council of Europe Publishing, *The administration and you. A handbook*, Strasbourg 1996, s. 455 i nast.

³⁴ Przyjętą w 2004 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i zatytułowaną *On judicial review of administrative acts*.

³⁵ Przyjętą 28.09.1977 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i zatytułowaną *On the protection of individual in relation to acts of administrative authorities*.

³⁶ Przyjętą w 1994 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i zatytułowaną *On the independence, efficiency and role of judges*.

³⁷ Przyjętą w 2003 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i zatytułowaną *On execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law*.

d) proces przed sądem powinien być rzetelny (rozsądny termin, równe prawa stron³⁸, obowiązek organu administracji udostępniania sądowi dokumentów i informacji, kontrydiktoryjność, uprawnienie sądu do badania zagadnień prawnych i faktycznych, publiczność procesu ze szczególnymi wyjątkami, publiczne ogłoszenie wyroku, wymóg uzasadnienia orzeczenia sądowego, orzeczenia sądowe zapadłe w tej kontroli winny móc podlegać zaskarżeniu do wyższej instancji – przynajmniej w ważniejszych sprawach³⁹),

e) przedmiotowa kontrola winna mieć zapewnioną efektywność (możliwość przywrócenia ostatniego stanu zgodnego z prawem⁴⁰, albo najmniej uchylenia aktu i skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia, a także zasądzenia kosztów oraz odpowiedniego odszkodowania).

Ponadto powyższa rekomendacja zawiera godną uwagi definicję aktu administracyjnego (*sensu largo*): *a) legal acts – both individual and normative – and physical acts of the administration taken in the exercise of public authority which may affect the rights or interests of natural or legal persons; b) situations of refusal to act or an omission to do so in cases where the administrative authority is under an obligation to implement a procedure following a request*⁴¹.

6. W tym miejscu porównam wspomniane standardy Rady Europy z aktualnym stanem prawnym wybranych polskich regulacji w zakresie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym (tj. rozstrzygnięć nadzorczych – stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia i ich kontroli w postępowaniu przed sądem administracyjnym).

³⁸ W tekście w jęz. angielskim: *equality of arms*.

³⁹ W tekście w jęz. angielskim: *at least in important cases*.

⁴⁰ W tekście w jęz. angielskim: *to redress the situation so that is in accordance with the law*.

⁴¹ Council of Europe Publishing, *The judicial review of administrative acts*, Strasbourg 2005, s. 5 i nast.; Z. Kmiciek, *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 29-37.

Wspomniane obie instytucje są normowane (poza Konstytucją RP⁴²) przez następujące ustawy: ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴³, ustawę Kodeks postępowania administracyjnego z 14 kwietnia 1960 r. (choć ten oczywiście nie reguluje teraz kontroli sądowej)⁴⁴, ustawę z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴⁵, ustawę z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁶.

Analizując przedmiotowe instytucje przez pryzmat standardów wynikających z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich R (91) 1 o sankcjach administracyjnych, należy stwierdzić⁴⁷ m.in., że:

a) organy władzy publicznej w Polsce działają w granicach i na podstawie prawa, toteż wspomniane sankcje mają (szczegółowe) podstawy ustawowe,

b) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym przestrzegającym (zasadniczo) zasady *lex retro non agit*,

c) organy administracji (także nadzoru) powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy,

d) wspomniane regulacje zawierają szereg gwarancji proceduralnych – także dla np. gminy w postępowaniu przed organem nadzoru – wojewodą,

f) postępowanie administracyjne jest postępowaniem inkwizycyjnym,

g) rozstrzygnięcie nadzorcze nakładający sankcję nieważności może być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

⁴² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 591 z późn. zm.

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

⁴⁶ *Ibidem*, poz. 1270 z późn. zm.

⁴⁷ Zgodnie z zasygnalizowanym w przypisie 31 zastrzeżeniem wynikającym z wąskiego rozumienia sankcji administracyjnej w przedmiotowej rekomendacji.

Przeprowadzając podobne porównanie względem standardów wynikających z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, należy zauważyć, że:

- a) wskazane akty administracyjne winny podlegają kontroli sądowej sądu administracyjnego,
- b) wszystkim osobom fizycznym i prawnym, których to praw lub interesów dotyczy,
- c) sąd administracyjny właściwy dla przedmiotowej kontroli winien być niezawisły i bezstronny,
- d) uregulowania procesu sądowo-administracyjnego zasadniczo czynią zadość wymogom rzetelnego procesu w rozumieniu rekomendacji,
- e) kontrola sądowa ma możliwość uchylenia aktu nadzoru, a także zasądzenia kosztów, ale nie odpowiedniego odszkodowania (takie roszczenia należy kierować do sądu powszechnego)⁴⁸.

Dlatego uważam, że można sformułować wniosek o zasadniczej zgodności aktualnie obowiązujących rozwiązań wybranych sankcji nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w Polsce (rozstrzygnięć nadzorczych – stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia i ich kontroli w postępowaniu przed sądem administracyjnym) ze wskazanymi standardami prawnymi Rady Europy – rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy: R (91) 1 o sankcjach administracyjnych i Rec (2004) 20 o kontroli sądowej aktów administracyjnych.

⁴⁸ Por. W. Kisiel, *op. cit.*, s. 307 i nast., podobnie P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.